

ĐỔI MỚI CƠ CHẾ QUẢN LÝ CHI TIÊU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ

TS ĐINH THỊ NGÀ

Viện Kinh tế

Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh

Khoa học và công nghệ (KH&CN) là động lực cho sự tăng trưởng và phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Nghiên cứu lý thuyết và thực tiễn đều chỉ rõ, các quốc gia có sự chi tiêu đúng đắn, đặc biệt là chi tiêu ngân sách nhà nước (NSNN) sẽ tạo dựng được nền tảng KH&CN mạnh, tạo đà cho sự phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH). Cơ chế quản lý chi tiêu là yếu tố quan trọng quyết định hiệu quả của các khoản chi tiêu nói chung, chi tiêu cho KH&CN nói riêng. Bài viết này khảo sát một số kinh nghiệm về đầu tư cho KH&CN ở một số quốc gia, đánh giá những bất cập trong cơ chế quản lý chi tiêu NSNN cho KH&CN ở Việt Nam, từ đó đề xuất một số giải pháp đổi mới cơ chế quản lý chi tiêu NSNN nhằm phát triển KH&CN ở Việt Nam trong thời gian tới.

Đầu tư từ NSNN và sự phát triển của KH&CN - Những nhận thức chung và kinh nghiệm quốc tế

KH&CN là yếu tố quan trọng hàng đầu tạo ra tăng trưởng bền vững trong dài hạn ở bất cứ quốc gia nào. Trong ngắn hạn, sự tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế có thể gia tăng thêm nhờ việc tăng cường năng lực của các thể chế, kết cấu hạ tầng, giảm tính bất ổn của kinh tế vĩ mô hay tăng vốn tài chính, vốn nhân lực... Tuy nhiên, tất cả các nhân tố này đều phải chịu ảnh hưởng của quy luật năng suất cận biên giảm dần. Trong dài hạn, tốc độ tăng trưởng kinh tế rất khó duy trì và nâng lên nếu không có sự phát triển của khoa

học và sự sáng tạo, đổi mới liên tục về công nghệ.

Kinh tế học hiện đại quan niệm, ở một mức độ nào đó, có thể coi sản phẩm khoa học, tri thức khoa học và một phần công nghệ là hàng hoá công không thuần túy. Tức là, rất nhiều người có thể sử dụng những hàng hoá này mà không làm giảm sự tiêu dùng của những người khác. Hơn thế, lợi ích từ việc sử dụng, ứng dụng các kết quả nghiên cứu KH&CN còn được khuếch đại rất mạnh mẽ và có khả năng tạo ra sự tăng trưởng kinh tế vượt trội. Chính vì vậy, nhà nước có vai trò rất quan trọng trong việc đầu tư, thúc đẩy KH&CN là quan điểm được chấp nhận phổ biến trên thế giới. Điểm

khác biệt đáng lưu ý trong quan niệm cũng như trong ứng xử của các nhà nước đối với KH&CN là sự đầu tư NSNN cho KH&CN phụ thuộc vào trình độ phát triển của quốc gia cũng như sức mạnh của hệ thống doanh nghiệp hoạt động ở các quốc gia đó.

Ở các quốc gia phát triển, tỷ trọng đầu tư của nhà nước cho KH&CN lớn về số tuyệt đối nhưng nhỏ hơn đầu tư của khu vực tư xét về tỷ trọng. Đầu tư của nhà nước cho phát triển KH&CN tập trung vào các nghiên cứu cơ bản, các ngành nghề chủ đạo và công nghệ mới với quan điểm tạo vốn mới để thu hút đầu tư của khu vực tư nhân. Nhà nước cũng trao cho các tổ chức được nhận nguồn



Ý KIẾN NHÀ KHOA HỌC

lớn, không sinh lợi trực tiếp mà còn có nguy cơ mất vốn rất cao. Chính vì thế, cơ chế tài chính là yếu tố ảnh hưởng rất lớn đối với sự phát triển của KH&CN.

Bất cập trong cơ chế quản lý chi NSNN cho phát triển KH&CN

Hiện nay, quản lý chi tiêu NSNN cho KH&CN ở Việt Nam được áp dụng theo các quy định chung như đối với các lĩnh vực khác mà chưa quan tâm đến đặc thù của KH&CN. Những bất cập trong cơ chế quản lý chi tiêu NSNN đối với KH&CN được thể hiện trên nhiều góc độ.

Một là, kế hoạch ngân sách thực hiện các nhiệm vụ KH&CN được thực hiện theo cách lập ngân sách theo dòng chi tiêu hay theo khoản mục. Tức là các chi phí thực hiện nhiệm vụ được cụ thể hoá, chi tiết theo từng khoản mục. Các khoản chi đã lên kế hoạch phải được chi tiêu hết, không được chuyển sang thời gian tiếp theo. Cơ chế quản lý theo cách này khuyến khích các đơn vị thụ hưởng ngân sách phải tìm cách chi tiêu hết nguồn tài chính được cấp trong năm kế hoạch cho dù nhiệm vụ KH&CN đó chưa được triển khai hoặc triển khai nhưng chưa đạt tiến độ theo kế hoạch tài chính dự tính hơn là chú ý đến nâng cao hiệu quả hoạt động, chất lượng các công trình nghiên cứu.

Hai là, kế hoạch ngân sách dành cho hoạt động KH&CN chưa được lập theo khung khổ chi tiêu trung hạn, do đó phát triển KH&CN chưa gắn kết với các chiến lược phát triển KT-XH dài hạn của quốc gia. Do vậy, mối quan hệ giữa kết quả nghiên cứu và hiệu quả KT-XH chưa gắn bó. Nói cách khác, hiệu quả của các khoản chi tiêu cho KH&CN chưa cao. Kết quả nghiên cứu không

kinh phí phát triển KH&CN nhiều quyền tự chủ.

Ở Hàn Quốc từ những năm 80 của thế kỷ trước, họ đã chuyển trọng tâm sang công tác quy hoạch và thực hiện các dự án nghiên cứu và phát triển (R&D) mang tầm cỡ quốc gia nhằm nâng cao năng lực KH&CN. Sự chuyển hướng này bao gồm các chương trình nhằm tăng cường đầu tư cho R&D trong cả khu vực kinh tế nhà nước và tư nhân, bồi dưỡng nguồn nhân lực có kỹ năng R&D cao. Sang đầu những năm 90, Hàn Quốc đã tập trung vào ba lĩnh vực: tăng cường nghiên cứu trong lĩnh vực khoa học cơ bản, đảm bảo sự phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn đầu tư cho KH&CN, phát triển và mở rộng hợp tác quốc tế về KH&CN. Với định hướng này, trong nhiều năm, Chính phủ Hàn Quốc đã đặt KH&CN là trọng tâm của chính sách nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế nói chung và hỗ trợ doanh nghiệp nói riêng. Tổng đầu tư cho R&D của Hàn Quốc luôn xoay quanh mức 3% GDP.

Tại Nhật Bản, đầu tư của Chính phủ cho KH&CN liên tục gia tăng qua các năm. Chi tiêu cho R&D của Chính phủ Nhật Bản trong những năm qua dao động quanh mức 20% tổng chi phí R&D của thế giới, bằng 54% của Hoa Kỳ và cao hơn 2,5 lần so với Đức. Cộng với 70% kinh phí còn lại được đầu tư từ các doanh nghiệp, các doanh nghiệp Nhật Bản đã luôn giữ vững được vị

trí đứng đầu trong việc tạo ra được những thị trường mới, sản phẩm mới với công nghệ mũi nhọn.

Ở Hoa Kỳ, Chính phủ cũng rất chú ý đầu tư cho KH&CN. Đáng chú ý là đầu tư của Hoa Kỳ cho KH&CN tập trung cho các trường đại học. Nhờ vậy, các trường đại học ở Hoa Kỳ là nơi cho ra đời rất nhiều sáng chế/giải pháp hữu ích quan trọng, đóng góp vào sự phát triển của các ngành sản xuất mũi nhọn. Cũng nhờ thúc đẩy KH&CN mà nhiều ngành công nghiệp mới, nhiều sản phẩm mới thường xuất hiện đầu tiên ở Hoa Kỳ. Sự gắn kết trong nghiên cứu và sản xuất luôn được Chính phủ chú trọng, đặc biệt là trong các ngành mũi nhọn.

Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, các nước/vùng lãnh thổ đầu tư nhiều cho R&D như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Đức, Canada, Pháp, Hồng Kông, Đài Loan, Hàn Quốc, đều là những nước đạt được thứ hạng cao trong bảng xếp hạng năng lực cạnh tranh toàn cầu.

Đầu tư phát triển KH&CN có thể bao gồm đầu tư cho hoạt động nghiên cứu, đầu tư mua sắm công nghệ, đầu tư cho đào tạo để nâng cao chất lượng đội ngũ nhân lực KH&CN... đặc biệt là các nghiên cứu cơ bản có tính rủi ro rất cao, vì thế đầu tư vào KH&CN mang tính mạo hiểm. Đặc điểm này làm cho nguồn lực đầu tư cho phát triển KH&CN không những có quy mô

đáp ứng được các yêu cầu của đời sống thực tiễn.

Ba là, định mức chi tiêu thực hiện các nhiệm vụ bị giới hạn với mức chi tiêu quá thấp. Lập ngân sách theo dòng chi tiêu phải xác định các định mức chi tiêu cho mỗi hoạt động KH&CN. Phương thức lập ngân sách này tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan quản lý ngân sách theo dõi, kiểm tra hoạt động chi tiêu của các đơn vị thụ hưởng ngân sách. Tuy vậy, ở Việt Nam hiện nay, các định mức này, đặc biệt là chi cho nhân công thực hiện hoạt động chuyên môn được xây dựng với mức quá thấp so với yêu cầu thực tế. Hơn nữa, các định mức này không được điều chỉnh thường xuyên theo các biến động thực tế mà thường được duy trì ở mức thấp trong thời gian dài.

Bốn là, đầu tư NSNN cho KH&CN còn thấp, chưa đủ liều lượng thúc đẩy phát triển KH&CN. Tỷ lệ đầu tư cho KH&CN từ NSNN tính trên GDP của Việt Nam là 0,5%, thấp hơn nhiều so với các nước phát triển. Mặt khác, với quy mô GDP nhỏ bé nên mức đầu tư của Việt Nam chưa tạo ra bước đột phá cho sự phát triển KH&CN.

Năm là, việc phân bổ nguồn vốn đầu tư của Nhà nước cho KH&CN còn thiếu hiệu quả, dàn trải, chưa thể hiện rõ mục tiêu ưu tiên.

Trong 2% tổng chi ngân sách hàng năm cho KH&CN, hơn 40% được dành cho đầu tư phát triển, phân bổ cho các bộ, ngành, địa phương (chủ yếu là cho xây dựng cơ bản và hạ tầng KH&CN); 40-45% do các bộ, ngành, địa phương trực tiếp quản lý để chi thường xuyên và chi sự nghiệp cho bộ máy quản lý và nghiên cứu. Bộ KH&CN chỉ điều hành

trực tiếp khoảng 8-11%. Nguồn kinh phí phân bổ về địa phương cũng lại phải san sẻ cho nhiều mục đích sử dụng. Do vậy, tỷ lệ kinh phí dành cho nghiên cứu KH&CN chỉ chiếm một phần nhỏ trong 2% tổng chi ngân sách.

Nguồn vốn đầu tư NSNN cho KH&CN cũng chưa thể hiện rõ mục tiêu ưu tiên cả về ngành nghề, lĩnh vực và đối tượng ưu tiên. Đối tượng nhận được sự hỗ trợ nghiên cứu KH&CN mới chỉ hướng vào một số doanh nghiệp nhất định, do đó sự hỗ trợ này chỉ phát huy tác dụng trong phạm vi từng đơn vị riêng lẻ, mà không có ảnh hưởng lan tỏa. Vô hình trung, đầu tư của Nhà nước đã tạo ra sự thiên vị cục bộ và chưa mang lại lợi ích cho số đông doanh nghiệp.

Trong 6 năm thí điểm thực hiện Nghị định 119/1999/NĐ-CP về hỗ trợ doanh nghiệp đổi mới công nghệ, số doanh nghiệp được hỗ trợ chiếm tỷ lệ rất nhỏ so với tổng số doanh nghiệp đang hoạt động và cũng chỉ chiếm gần 30% số đề nghị hỗ trợ. Tỷ lệ kinh phí Nhà nước hỗ trợ cũng chỉ chiếm 13% tổng kinh phí cho hoạt động nghiên cứu của doanh nghiệp, nhỏ hơn nhiều so với mức chỉ tiêu đặt ra là không quá 30% tổng kinh phí thực hiện, thấp hơn nhiều so với mức cho phép của WTO là hỗ trợ không chiếm quá 75% chi phí cho nghiên cứu công nghiệp hoặc 50% chi phí cho phát triển sản phẩm tiên cạnh tranh. Phần lớn các doanh nghiệp được hỗ trợ khoảng 1 tỷ đồng, cao nhất là 6,6 tỷ đồng cho một nhiệm vụ nghiên cứu. Kinh phí hỗ trợ còn thấp nên khả năng huy động 70% vốn đối ứng từ nguồn tự có của doanh nghiệp cũng gặp nhiều khó khăn, đặc biệt đối với các doanh nghiệp nhỏ.

Bên cạnh đó, hỗ trợ theo Nghị định 119 mới chỉ chú trọng những

nội dung được ưu tiên, khuyến khích như: tạo ra các công nghệ mới, sản phẩm mới, tạo ra dây chuyền công nghệ đạt trình độ tiên tiến... Mục tiêu này khá xa với khả năng của các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Các quy định về hồ sơ xin hỗ trợ, thủ tục cấp, thanh toán kinh phí chưa thực sự tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp.

Tỷ lệ vốn Nhà nước dành cho hoạt động R&D chủ yếu tập trung vào các doanh nghiệp có quy mô lớn và doanh nghiệp nhà nước. Về nguyên tắc, chính sách hỗ trợ kinh phí nghiên cứu cho doanh nghiệp của Việt Nam không có sự phân biệt giữa các loại hình doanh nghiệp. Tuy vậy trên thực tế, chính sách đầu tư cho KH&CN về cơ bản vẫn ưu tiên cho các cơ quan của Nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước lớn.

Khuyến nghị đổi mới cơ chế quản lý chi ngân sách nhằm thúc đẩy phát triển KH&CN

Đổi mới cơ chế quản lý chi ngân sách là một trong những giải pháp trọng tâm nhằm thực hiện mục tiêu phát triển KH&CN. Đổi mới cơ chế quản lý chi ngân sách đối với hoạt động KH&CN cần tập trung vào các giải pháp sau đây:

Thứ nhất, tăng cường tự chủ cho đơn vị và các đối tượng thụ hưởng ngân sách đầu tư cho KH&CN. Quyền tự chủ không chỉ thể hiện ở việc chủ động xác định nhiệm vụ nghiên cứu mà còn thể hiện ở quyền tự quyết về các định mức chi tiêu trong các nhiệm vụ, tự chủ trong điều chuyển nguồn tài chính giữa các nội dung nghiên cứu trong nhiệm vụ KH&CN và giữa các năm. Quản lý chi tiêu NSNN cho KH&CN cần hướng tới đánh giá chất lượng sản

phẩm đầu ra, kết quả thực hiện nhiệm vụ, mức độ giải quyết các vấn đề để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Thực hiện khoán chi trong nghiên cứu. Theo đó, ngân sách chi được cấp cả gói trên cơ sở mục tiêu đề ra, kết quả và các sản phẩm dự tính đạt được sau quá trình nghiên cứu, triển khai ứng dụng công nghệ. Đối tượng sử dụng ngân sách được quyền chi tiêu trong phạm vi gói kinh phí được cấp.

Thứ hai, thúc đẩy tiến trình quản lý chi tiêu NSNN cho KH&CN theo cơ chế quỹ. Với cơ chế quỹ, nguồn tài chính cho KH&CN không bị chia cắt ra từng năm. Nguồn tiền được cung cấp kịp thời để thực hiện các nhiệm vụ, giải quyết kịp thời các yêu cầu cấp bách do thực tiễn phát triển KT-XH đặt ra. Đồng thời, các thủ tục hành chính đối với phân bổ vốn, thanh quyết toán cho các hoạt động KH&CN sẽ được đơn giản hoá.

Thứ ba, cần tăng cường đầu tư cho hoạt động nghiên cứu của các trường đại học và viện nghiên cứu. Biện pháp này có khả năng đóng góp lớn vào việc gia tăng năng suất, thể hiện ở chỗ: 1) Tạo ra sản phẩm phụ của quá trình nghiên cứu là đội ngũ nhà KH&CN được đào tạo qua quá trình nghiên cứu; 2) Các kết quả của quá trình nghiên cứu được lan tỏa thông qua mối quan hệ của các trường, viện với doanh nghiệp; 3) Các trường đại học, viện nghiên cứu và phòng thí nghiệm là vườn ươm ý tưởng, cho ra đời các ngành kinh doanh mới, các doanh nghiệp mới bởi họ là người trước tiên nhìn nhận được tiềm năng thương mại hóa các kết quả nghiên cứu.

Thứ tư, cần khảo sát nhu cầu phát triển công nghệ của doanh

nh nghiệp, để xác định lĩnh vực cụ thể cần tăng chi tiêu hỗ trợ. Sau đó, thành lập một tổ chức hợp tác giữa các nhà sản xuất lớn trong lĩnh vực đó, các nhà cung ứng đầu vào cho lĩnh vực đó và các trường đại học, viện nghiên cứu chuyên ngành để nghiên cứu tạo ra công nghệ mới. Những lĩnh vực ưu tiên trước mắt nên là những ngành như công nghệ thông tin, viễn thông, cơ khí, điện tử, thiết bị điện, may mặc và giày dép cao cấp...

Thứ năm, cần minh bạch hoá thông tin về cơ chế, chính sách, các lĩnh vực Nhà nước ưu tiên chi đầu tư để phát triển KH&CN. Nhà nước cần công khai và phổ biến thông tin rộng rãi cho các doanh nghiệp về nguồn vốn được hỗ trợ, thủ tục được hưởng hỗ trợ để nâng cao khả năng tiếp cận nguồn vốn hỗ trợ của Nhà nước. Đồng thời Nhà nước cần nâng cao hiệu quả sử dụng vốn hỗ trợ bằng cách thay đổi mô hình hỗ trợ doanh nghiệp từ hỗ trợ trực tiếp sang giao cho các hiệp hội ngành nghề làm đầu mối tiếp nhận nhu cầu nghiên cứu, phát triển, đổi mới và quản lý nguồn vốn đầu tư của Nhà nước. Trên cơ sở nguồn vốn đó, các hiệp hội và doanh nghiệp sẽ chủ động cùng nhau phối hợp nghiên cứu hoặc hợp tác nghiên cứu với các cơ quan nghiên cứu. Nguồn vốn đầu tư cho các hiệp hội có thể khác nhau, nhưng chú trọng ưu tiên cho các doanh nghiệp, ngành nghề có công nghệ lạc hậu, doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực quan trọng như công nghệ thông tin và công nghệ sinh học.

Thứ sáu, tăng cường cung cấp tín dụng từ Quỹ phát triển KH&CN quốc gia, Quỹ đổi mới công nghệ quốc gia hoặc các quỹ đầu tư mạo hiểm. Trước mắt, Nhà

nước cần nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động của Quỹ phát triển KH&CN Quốc gia để hỗ trợ cho các nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu cơ bản định hướng ứng dụng; đồng thời nhanh chóng đưa vào Quỹ đổi mới công nghệ quốc gia vào hoạt động nhằm thúc đẩy đổi mới công nghệ trong các ngành, lĩnh vực.

Thứ bảy, đổi mới công tác kiểm tra, giám sát sử dụng nguồn NSNN cho lĩnh vực KH&CN. Để kiểm tra, đánh giá hiệu quả sử dụng vốn cần chú trọng đánh giá kết quả đầu ra mà các hoạt động KH&CN đạt được. Loại bỏ cách đánh giá dựa trên sự tuân thủ định mức chi tiêu, thời gian chi tiêu ■

Tài liệu tham khảo

1. Đinh Văn Ân (2004), Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, Báo cáo Đề tài cấp bộ, *Các cơ chế chính sách thúc đẩy đầu tư đổi mới công nghệ và ứng dụng công nghệ cao*.
2. Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường, Trung tâm Thông tin tư liệu KH&CN quốc gia (2002), *KH&CN thế giới, kinh nghiệm và định hướng chiến lược*.
3. Trần Văn Tùng (2006), *Cạnh tranh thông qua lợi thế công nghệ trong mạng lưới sản xuất toàn cầu*, Nghiên cứu kinh tế (338), tr 65-73.
4. United Nations Conference on Trade and Development (2003), *Investment and Technology Policies for Competitiveness: Review of Successful Country Experiences*, United Nations, Newyork and Geneva.
5. WB (2006), *World Development Indicators 2008*.